

# ドイツと日本の多文化共生市民社会の発展

前 　　みち子

19世紀後半に共に『遅れて来た近代国家』として、近代化を進めて来たドイツと日本には 文化圏の違いを越えて歴史的、社会的に多くの共通点がある。今日少子高齢化社会として、また貧富分極化する社会問題を抱える国として共通の問題にどのような解決策を見つけて行くのか、互いに学び合えることも多い。多文化共生社会の発展に関しては、日本はまだドイツに学ぶことが多いと言えるが、国民国家を基礎とする基本的姿勢には共通点も見られる。本報告では多文化共生社会実現への道りを通して、ドイツと日本社会の政策と現状を分析し、問題点と課題を明らかにしたい。

1. 日本での多文化共生
2. ドイツでの多文化共生
3. 日本の外国人 / 多文化共生政策
4. ドイツの多文化共生政策
5. 1 日本での多文化共生コンセプトの問題点
5. 2 問題点の整理
6. 多文化共生の課題

## 1. 日本での多文化共生

日本では2005年から外国人の数が二百万人を越え、2011年末現在207万8480人で総人口の1.63%をなしている。日本での外国人は第二次大戦終結前に当時の植民地の台湾や朝鮮半島から来た人々とその子孫、いわゆるオールドカマーとそれ以後入国したいわゆるニューカマーに分けられる。終戦後の1945年には、1925年の普通選挙法公布によって選挙権が付与されていた内地の植民地出身男子から参政権が剥奪され、全ての植民地出身者は1947年からは外国人登録令<sup>1)</sup>により、外国人として扱われることとなった。1952年に、前年に署名されたいわゆるサンフランシスコ平和条約によって日本国籍が剥奪され、約60万人が在日外国人となった。以後、これらの人々には外国人登録法により指紋押捺と外国人登録証が義務づけられ、国民年金や国民健康保険などの社会保障制度や戦争犠牲者援護法の対象外とされた<sup>2)</sup>。これらの前植民地出身者については、戦死傷者への弔慰金や恩給の対象にはならないが、戦争犯罪刑は適用され戦犯裁判でも処刑の対象となった<sup>3)</sup>。ベトナム戦争終結後、難民受け入れの必要性から、日本が1979年に国際人権規約、1981年に難民条約に加入したことにより、社会保障制度の国籍条項の撤廃が実現された。

特別永住者という在留資格<sup>4)</sup>によって日本で生活するオールドカマーは1990年の69万から2011年の38万9083人に減少し、これは外国人登録者数の18.7%にあたる<sup>5)</sup>。指紋押捺義務も1993年(全ての外国人には1999年)には廃止され、処遇改善も進んでいるが、今でも差別、偏見が根強く残っている。1980年以降はニュー

---

1) 外国人登録令(昭和22年勅令第207号)は外国人登録法の前身で1947年5月2日公布、施行され1952年4月28日に廃止された。

2) 1982年国民年金法改正により、年金における国籍条項が撤廃された。

3) 2000年には戦後補償として一時金が支給された。

4) 1991年11月1日に施行された日本の法律「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」により定められた在留の資格で永住権とは異なる。

5) 国籍別では「韓国・朝鮮」が38万5232人と99%を占めている。(在留資格別外国人登録者数の推移) <http://www.moj.go.jp/content/000094843.pdf>

カマーと言われる外国人が増加しており、中国人、韓国人、日系ブラジル人、フィリピン人、ペルー人など在外外国人の多国籍化が進んでいる。2011年には永住者資格を持つ外国人は98.8万人と全外国人登録者数の半分近くで、定住者、日本人の配偶者等を合わせると60%の外国人が定住化の傾向をしめしている。

## 2. ドイツでの多文化共生

一方ドイツでの状況はというと人口8,170万人（2010）に対し、外国人人口690万人で全人口のおよそ8.4%をなしている（外国人は外国籍を持つ人を意味し、移民／移住者とは違う）。ドイツではよく用いられるいわゆる「移住背景を持つ人」<sup>6)</sup>は人口全体の19.5%に及ぶ。そのうちの2/3は自身が移住者であり、1/3はドイツで生まれた2世、3世の人たちである。外国人の内訳は約3百万人はトルコ人、それにポーランド人、旧ソ連出身者、イタリア、スペイン、ギリシャ人が続く。ドイツ政府は戦後の復興期の労働者不足を補うため、1955年から1968年までイタリア、スペイン、ギリシャ、トルコ、モロッコ、ポルトガル、ユーゴスラヴィアなどの政府と契約を結び、多くの労働者を受け入れてきた。それによって、1950年代末まで全人口の1%程度だった外国人人口は、1980年までに労働者の家族の移住により7%以上になった。この傾向を制御するため1973年には労働者募集ストップがかかったが、ほとんど効果はなかった。そのころすでにドイツでは、新生児の17%が外国人の子供たちであった。

政府はこの外国からの労働者を、一時的にドイツに滞在し、いずれは自国に帰るGastarbeiter（客人労働者）として理解していたため、労働者の家族の一時的移住も許可していたが、その客人労働者が次第に家族とともに定住し始めた。ドイツ社会では日本同様、高齢化、少子化の傾向が強いのにに対し、移住の背景を持つ人々は

---

6) 移住背景を持つ人とは外国籍を持つ人、ドイツの領域外で生まれて1949年以後現在のドイツに移住して来た人、またドイツで生まれたドイツ人で両親の一方がこの条件を持っている人と言う。

おおむね若く、出生率が高いため、2009年には5歳以下の子供たちの3分の1が移住の背景を持つ子供たちになった。また1990年代には旧ソ連の崩壊により『ロシアドイツ』と呼ばれる移住者のドイツへの帰還が始まり、1990年代の末まで年々約20万人が移住するようになった（この人々に対しては法的に自動的にドイツ国籍が与えられることになっている。）その後ドイツへの移住者の数は増えていない。

ドイツではユダヤ人迫害の歴史的責任から、政治的被害者の亡命権が基本法に明記されており、亡命申請者に対しては国がその生活費と住居を保証している。1970年代後半からは亡命申請が急増し、1980年代には東欧ブロックの国々からの亡命者など年に10万件以上の亡命申請があった。さらに1991年から1994年までに鉄のカーテンの崩壊、旧ユーゴスラヴィア内戦などにより百万人が亡命を申請するに至った。リベラルなドイツの亡命権のもと急増した亡命申請に危機感を抱いた政府は、1993年にシェンゲン協定に基づいた亡命権の制限を打ち出した。それはドイツでの亡命権を申請する前に安全な第三国を経由して入国した場合には、その申請を認めないというものである。安全な第三国にあたる国々に囲まれているドイツへの亡命権申請のための入国は、これによって空路だけに限られることになった。この決定はドイツでも激しい議論を巻き起こしたが、これによってドイツでの亡命申請者の数は1990年代半ばから減り続けている。

少子高齢化で特定の分野での労働者不足に悩むドイツでも専門技能者の募集は続いているが、あまり成功していない。2000年から2004年までIT高度人材のための5年間の滞在許可を与えるグリーンカード制度導入を始めたが、不人気に終わった。2012年からはEUブルーカードの規定にもとづいて、ドイツでも新たにブルーカード導入、大卒者で年収約4.5万ユーロ以上の収入のポストがある高度人材に対して4年間家族（家族にも労働許可あり）とともに滞在することが可能になった。

このような高度人材獲得政策が進められている一方でドイツ国内の外国人留学生や、外国で取った職業資格が認められていない移住者も50万人ほどおり、これら国内に存在する可能性を十分に活用していないことが批判されている。2005年か

らはそれまで、大学卒業後即刻帰国しなければならなかった外国人に、12ヶ月間就職活動を認めている。また選抜性の高い学校制度のため、移住者の社会的上昇が妨げられていることはドイツでの大きな問題である。1980年代にすでに移住家庭に育つ子供たちの学業成績が低いことが確認されていたが、OECD（経済協力開発機構）が2000年から3年おきに行っている、世界的学業成績調査（Programme for International Student Assessment）でもドイツでとくにこの傾向が強いことが確認され、大きな社会問題になった。この10年間でこの傾向は次第に改善され、最新の2012年の調査結果はポジティブに評価されているが、溝は深い。ドイツ人の大学入学資格獲得者が全体の32%なのに対し、外国人の子供たちの場合は12%（2011）に止まっており、これは大学卒業や就職にも反映されている。Bertelsmann財団の調査によると、保育所に通う子供たちの場合大学入学資格を取れる割合が27%高まる。また親がすでにその資格を持っている場合には、60%以上の子供たちが資格を取っている。2009年の潜在可能性についてのベルリン研究所の調査では、ドイツでの統合の欠如が明らかになっている<sup>7)</sup>。

### 3. 日本の外国人・多文化共生政策

ドイツでは国籍に関して一部出生地主義が導入されているのに対し、日本の国籍法は完全血統主義であり、憲法上の権利も国籍に基づいている。また戸籍によっても日本人と外国人が区別されており、外国人との婚姻の場合には独自の戸籍が作られるが、外国人は記入されない。1984年の戸籍法の改正で外国姓を記入することが認められるようになった。同年の国籍法改正で父性主義から両性血統主義が導入され、父親か母親が日本人の場合子供に日本国籍が付与されることになった。日本への帰化に関しては、日本では今でも権利帰化方式ではなく裁量帰化方式で基準があいまいになっている。入国に関しては、日本では世界でもまれに厳しい入国管理

7) Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland. Hrsg. von Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2009.

制度をしいており、高度人材の特定範囲内の就労による滞在だけ許可している。単純労働者の受け入れは原則的に認めていないが、実情は変わって来ている。日系ブラジル人に関しては3世まで定住者資格が与えられている（1990）。外国人研修制度（1981）の見直し（1990）により研修生の幅広い受け入れが可能になり、技能実習制度（1993）もこれに加わった。これによって国籍請求権も、生活支援も無い低賃金労働者や単純労働者雇用への道が拓かれた。これらの労働者は使い捨て単純労働者として扱われている場合があり、大きな人権問題になっている。もう一つ大きな問題は教育に関してで、日本では義務教育も国民のみを対象にしているため外国人の子供たちの不就学、不登校についての実態の把握が不十分であり、そのためそれらの子供たちへの支援も十分に行われていない。この問題の放置は将来大きな問題になる恐れがある。

日本では現在まで外国人／移住者政策が成立していないが、2005年に外国人人口が二百万人を越えたことを機に、2006年にはじめて「地域における多文化共生推進プラン」が策定された。また同年に外国人を生活者としてその生活全般を考慮するため、「生活者としての外国人」に関する総合的対応策も策定された。さらに2009年には内閣府に「日系定住外国人施策推進室」が設置され、就学支援や雇用対策を含む「定住外国人支援に関する対策の推進について」が取りまとめられた。2012年には入管法改正に伴い、外国人登録制度が廃止され、中長期在留者については新たに住民基本台帳法の適用対象とされることになった。

#### 4. ドイツの多文化共生政策

ドイツではどのような多文化共生政策が取られているかという点、上述のようにナチス時代の過去への反省から基本法第16条で政治的被害者への庇護権の保障を明文化し、難民の認定期間の最低限の生活、就学許可などを保証している。2000年以降は、それまでの伝統的血統主義社会から、移民を含めた共生社会へと政策転換が行われてきている。2000年には新国籍法により、ドイツ国内で出生し、

両親の一方が8年間合法的にドイツに定住しているか、または3年間無期限滞在許可を持っている場合、その子供はドイツ国籍が取得できることになった。ドイツへの帰化要件も15年から8年滞在に短縮された。2005年には外国人を総合的に把握する移民法が制定され、ドイツに定住する外国人に統合コースへの参加が義務づけられた。その内訳は600時間のドイツ語コースと30時間のドイツ社会理解へのオリエンテーション講座になっている。

1990年には連邦憲法裁判所により外国人への地方参政権が違憲とされ、その代替制度として地方に外国人協議会による外国人参政の機会が与えられた。地方によっては1980年以降外国人人口が20%を超えるフランクフルト市のように1989年から多文化局が設置され、ドイツ人市民をも視野にいれた統合政策を促進しているところもある。フランクフルト市の外国人代表者会議は「ドイツ人と外国人住民の共生を推進し、様々な文化的アイデンティティを維持しながら全ての住民の相互理解に寄与すべき」として、双方を視野に入れた立場をうちだしている（フランクフルト市主規定第5条）。

シュレーダー政権（1998-2005）は多文化主義を提唱していたが、とくにイスラムの脅威から文化の並存主義が批判され、メルケル首相を始め多文化主義は挫折したと見られるようになった。その後2005年からの大連立政権メルケル首相の唱えるドイツ主導文化（Leitkultur）が主流になりつつある。主導文化はその概念が用いられた当初はリベラルな意味合いを持っていたが、何が主導文化であるかについての意見は様々である。キリスト教的文化を基盤にし、基本法遵守、人道主義、啓蒙主義の伝統に則ることが核心になっているが、キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟などの党内では、さらに保守的な意味合いでも用いられている。メルケル首相は一方では、イスラムもドイツの一部であると言ったヴルフ前大統領の言葉に同意を示しながらも、2010年の「多文化主義は挫折した」という演説の中で、これまでのように移住者を奨励するだけでなく、これからは彼らから要求することも必要であるとしている<sup>8)</sup>。これは移住者からも、ドイツ語やドイツの社会／文化を学

8) <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/integration-merkel-erklaert-multikulti-fuer->

ぶ統合への積極的な意志を要求することを意味し、統合プランにつながる政策の背景となっている。主導文化という概念自体、内容はともかくドイツという受け入れ国の文化を主導とすることで、数多いトルコ人やそれ以外の移住者の文化の承認をどう位置づけるかなど、概念自体に問題があると言える。

OECD（経済協力開発機構）の世界的学業成績調査 PISA のドイツでの結果が悪かっただけではなく、そこにドイツでの教育が如何に移住背景、社会階層や家庭背景に左右されているか、つまりは社会的統合の欠如が起因していることが明らかになった。この統合の欠如を重く見て、ドイツ政府は 2006 年に統合政策サミットを行い、2007 年には統合プラン（NIP）を立ち上げ、総合的な統合政策を進めることになった。とくに問題になっているイスラム教徒たちとの話し合いも促進し、統合の努力が進められている。

### 5.1 日本での多文化共生コンセプトの問題点

日本ではこれまで外国人は主に管理と支援の対象としてのみ見られ、総合的な移民／統合政策が今日まで成立していない。2006 年に、ようやく「地域における多文化共生推進プラン」が公布されたが、そこでは地域における多文化共生を、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義しており、政府も支援団体も『外国人』という概念を用いていて、日本人対外国人という二分法が克服されていない。このように外国人と日本人という二分法による考え方は、差異だけを強調し統合を困難にするとと言える。また外国人という位置づけは移民が外国籍であり続けることを想定している。推進プランは『外国人』を『対等な関係』を持つ『地域社会の構成員』としているものの、内容的には一般に支援を必要とする人々と見ており、相互の関係作りは表面的なものにとどまっている。日本での国民中心的な考え方は変わっていないばかりか、近年さらにナショナリスティックな傾向を強めている。新教育基本法（2006）でも「国家及び社会の形成者として [...] 健

康な国民の育成」や「伝統と文化を尊重し [...] 我が国と郷土を愛する」国際社会を生きる日本人に重きがおかれ、移民児童・生徒やダブルの子供たちへの配慮がなされていない。日本での統合の努力は同化主義的傾向が強く、同化か排除の方向に傾きやすいと言える。

## 5.2 問題点の整理

日本では近代化の過程での国民国家構築の必要性から、国民という概念が国内の統合のため重要な役割を果たした。この国民という概念は近代主義的な排除と包摂の手段としての国内の統合とともに、国民でないものの排除という意味も持っていた。国籍法(1899)や戸籍法(1871)という比較的遅い時期に施行された法律によって、誰が国民か国民でないかが規定され、それによって権利義務や参政権等の制限が行われた<sup>9)</sup>。日本では近代国家の成立の基盤となった国民/外国人、文化/民族、ジェンダー、階層などの差異が排除と包摂を決定する差別の手段として有効であった。憲法に始まり、国民という概念が今でも中心的な意味をもち、様々な法律を規定している。グローバル化が進む今日、国民国家を補う新しい市民社会の構想が必要とされている。つねに国民国家の枠のなかで国民を中心に考えるのではなく、移住者や移住背景を持つ人々をも、ともに社会を築く市民として捉える、新しい市民概念を作っていく必要がある。2006年から多文化共生推進プランが敷かれたことは有意義であるが、多文化主義は一つの社会の中に複数の文化が存在し、それを同じように認めるという意味をもっており、それらの相互の関係が考慮されていない概念でもある。それはドイツでトルコ人社会との関係が問題になったように、お互いの文化が相互に関係を持たない平行社会を作ってしまう危険もはらんでいる。

ドイツでは、ドイツ国民という思想のもとに行われたナチス時代の犯罪とユダヤ

9) この国民の規定の中で女性の立場は非常に微妙であり、矛盾に満ちていた。女性は国民ではあったが、1945年まで明記された権利義務が無かった。1925年の普通選挙法では日本本土在住の植民地出身者の男子には選挙権が与えられたが、女性は1945年の終戦後まで選挙権が無かった。1984年に国籍法が変えられるまで女性が外国人と結婚していた場合、その子供には日本国籍が与えられなかった。

民族迫害への反省から、ドイツ国民という意識が批判的に見られており、一部の右翼の外国人への暴力やスポーツでのドイツ国民意識の高まりを別とすれば、その意味でのナショナリズムは一般には弱まっている。多くの困難な問題をはらんでいるにしても、そのためヨーロッパという枠組みはドイツ人には政治的、経済的にだけでなくポジティブなアイデンティティの基盤として捉えられている。移住背景を持つ人が20%を越えるドイツでは多文化共生は現実であり、日常である。一部の外国人迫害の傾向はとくに旧東ドイツ地域の極右のグループに見られるが、これは例外的現象である。旧東ドイツでは、ベトナム政府などとの契約によって外国人労働者を受け入れてはいたが、これらの外国人は市民からは隔離されて生活していたため、旧東ドイツ市民は外国人との接触を経験する機会がほとんど皆無であり、統一後の失望と不満が外国人に向けられる傾向がある。一般にはドイツでの外国人問題は主にトルコ人の問題であると言われているように、トルコ人の統合は社会階層、宗教の問題とも絡み合いながら、いまだに困難な様相を呈している。とくにイスラムの問題は女性の人権侵害やいわゆる名誉殺人にまで至る問題になっており、原理主義的なイスラムが含むテロの危険は一般のイスラム教徒に対する不信感につながっている。イスラム教育を原理主義者たちにゆだねず、これに対決するためドイツでは学校や大学でのイスラム教育や資格付与の導入を始めた。ドイツでも一般には多文化が問題無く承認されている状況とは言えず、統合政策が進んでいることはポジティブに評価できるが、主導文化についての議論や、外国人の参政権問題にも見られるように、いまだに国民中心的な傾向が払拭されているとは言えない。

## 6. 多文化共生の課題

これらの現状をふまえて日本での多文化共生社会をどのように発展させていくべきであろうか。まずは外国人管理と支援の姿勢を脱却した、新しい統合政策をたてるべきである。また多文化共生推進計画を基礎に、外国人と日本人という二分法的思考を克服し、個人を単なる民族的／国民的などの集合的なアイデンティティへ収

敏して考えるのではなく、多様な文化的／社会的背景を持つ個人として捉え、その多様性が生かされるような共同の社会を構築すべきである。日本ではいまだに国籍が法的に重要な位置をしめることによって、どうしても日本人と外国人という捉え方が強くなりがちである。このような日本国民と外国人という分別方ではなく、共に一つの社会を築く市民としての捉え方が、グローバル化する社会のなかでは重要である。

多文化共生コンセプトは統合政策への第一歩として評価されるが、その際多文化主義が持つ、平行社会成立の危険をも考慮すべきである。また共生という概念は有意義ではあるが、あまりにも消極的な概念でもある。必要とされるのは一方的な支援というような考え方ではなく、様々な文化的／社会的多様性を持った人々が、お互いの多様性を認め合い、共通の基盤を持った社会を共に作り上げることである。そこで重要なのが、単なる多様な民族／文化の並存ではなく、個々人の多様性を認められる社会づくりであり、またそのような多様な個人の社会づくりへの参画である。そのため、そのような社会づくりに積極的に参画できるような条件を整備して、均等な機会が与えられる平等な社会をつくる必要がある。また移住者だけが日本語や日本文化を学ばなければならないということではなく、受け入れ社会側でも早い時期からそのような多様文化への理解のための教育を行うことが重要だと思われる。それによって文化的差異が脅威ではなく、多様性としてポジティブに捉えられる基礎が作られ、文化的多様性にもとづく新しい市民概念も根付きやすくなる。

近代社会は様々な文化的／社会的差異／差別を克服しながら発展してきた。なかでも1925年の普通選挙法の際に明らかになったように、文化差異より大きな意味を持っていたジェンダー差異は、戦後ようやく克服され始めたが、社会がどのように文化的差異に立ち向かうべきかを考える際のモデルにもなりうると考えられる。ジェンダー差異／差別の克服に関しては男女共同参画社会基本法（1999）が重要な意味をもち、ここでは、次のように規定されている。つまり個人の尊重と法もとの平等を基礎として「男女が、互いにその人権を尊重しつつ責任も分かち合い、

性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現は、緊要な課題』であるとされている。その意味で「人々がその人権を尊重しつつ、責任も分かち合い、性別、人種、国籍、文化などの違いにかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる共同参画社会の実現」を、多様文化承認を基礎とした市民社会構築のための21世紀の緊急課題とすべきである。